



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Biroul permanent al Senatului

857 / 9.02.2023

Adresa nr. 25766/2022 din data de 06.02.2023

Domnului Mario-Ovidiu Oprea
Secretar general al Senatului României

Stimate domnule secretar general,

L 857/2022
Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 5560 din 29 noiembrie 2022 prin care ați transmis Consiliului Superior al Magistraturii *Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (b758/21.11.2022)*, în vederea avizării, vă comunicăm că această solicitare a fost analizată în ședința din data de 31 ianuarie 2023 a Comisiei nr. 1 - reunită „Legislație și cooperare interinstituțională”.

Referitor la solicitarea de avizare a propunerii legislative, având în vedere prevederile art. 38 alin. (3) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, precum și interpretarea dată de Curtea Constituțională sintagmei „acte normative ce privesc activitatea autorității judecătorești”, Comisia a reținut că nu se impune emiterea unui aviz de către Consiliul Superior al Magistraturii, urmând a fi exprimat un punct de vedere.

Comisia a formulat următoarele observații:

În esență, propunerile de modificare și completare a O.G. nr. 26/2000, cu modificările și completările ulterioare, urmăresc să impună o serie de condiții suplimentare pe care asociația trebuie să le îndeplinească în cazul în care sesizează instanța de judecată cu o acțiune îndreptată împotriva unui act administrativ.

Reglementări generale referitoare la legitimarea procesuală a asociațiilor se regăsesc la art. 37 din Codul de procedură civilă potrivit căruia „În cazurile și condițiile prevăzute exclusiv prin lege, se pot introduce cereri sau se pot formula apărări și de persoane, organizații, instituții sau



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

autorități, care, fără a justifica un interes personal, acționează pentru apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale unor persoane aflate în situații speciale sau, după caz, în scopul ocrotirii unui interes de grup ori general.”

Totodată, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, la art. 2 alin. (1) lit. a) definește noțiunea de „persoană vătămată” care se poate adresa instanței de contencios administrativ ca fiind *„orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate”*. Art. 2 alin. (1) lit. s) din același act normativ definește organismele sociale interesate ca fiind *„structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative”*

De asemenea, Legea contenciosului administrativ reglementează limitele în care un organism social interesat poate supune controlului de legalitate un act administrativ. Astfel, art. 8 alin. (1¹) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 stabilește că *„Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula cereri prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.”*

În acest context, reținând și prevederile art. 14 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, referitoare la unicitatea reglementării în materie, Comisia a apreciat că toate condițiile pe care organismele sociale interesate, inclusiv asociațiile, trebuie să le îndeplinească pentru a putea promova o acțiune în contencios administrativ ar trebui să fie cuprinse într-un singur act normativ, respectiv în Legea contenciosului administrativ.

Comisia a considerat oportună propunerea de la art. 27⁴ alin. (1) lit. a) referitoare la necesitatea ca actul administrativ atacat să aibă legătură cu obiectul de activitate și scopul asociației în conformitate cu actul constitutiv și statutul acesteia, aceasta fiind, de altfel, și interpretarea dată art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), r) și s) și art. 8 alin. (1¹) și (1²) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, de către Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii prin Decizia nr. 8/2020.



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

O altă cerință, propusă la *art. 27⁴ alin. (1) lit. b)*, prevede ca actul administrativ atacat să fie emis după momentul înființării asociației, aspect care restrânge obiectul acțiunilor în contencios administrativ, fără ca pentru aceasta să existe o justificare rezonabilă. În cazul în care este respectat termenul legal în care un act administrativ poate fi contestat, impunerea unei astfel de cerințe unui subiect de drept încalcă dreptul de acces la o instanță.

Mai mult, potrivit art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, excepția de nelegalitate a unui administrativ individual poate fi invocată oricând în cursul unui proces indiferent de data emiterii actului.

O altă condiție propusă la *art. 27⁴ alin. (1) lit. c)* este ca asociația să fie înființată cu mai mult de doi ani anterior formulării acțiunii și să urmărească în mod activ, de la înființare, scopurile menționate în statut care au legătură cu actul administrativ atacat. Această propunere este preluată din *Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului.*

Astfel, la art. 11 *Criterii de legitimare la nivel comunitar* din Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 se prevăd următoarele:

„(1) Orice organizație non-guvernamentală este îndreptățită să introducă o cerere de reexaminare internă în conformitate cu articolul 10, cu condiția:

- (a) să fie o persoană juridică independentă și fără scop lucrativ în temeiul legislației sau practicii interne a unui stat membru;
- (b) să aibă ca obiectiv principal declarat promovarea protecției mediului în cadrul dreptului mediului;
- (c) să fie constituită de mai mult de doi ani și să urmărească în mod activ obiectivul menționat la litera (b);
- (d) ca obiectul cererii de reexaminare internă să fie inclus în obiectivul și activitățile organizației.

(2) *Comisia adoptă dispozițiile necesare pentru a asigura aplicarea transparentă și coerentă a condițiilor menționate la alineatul (1).”*

Regulamentul (CE) nr. 1367/2006, menționat în expunerea de motive, legiferează în domeniul mediului, iar impunerea unor condiții care limitează accesul la instanță al organizațiilor non-guvernamentale s-a făcut în considerarea unor scopuri justificate, respectiv asigurarea garanției că sunt organizații independente și responsabile care au demonstrat că obiectivul principal al activității îl reprezintă promovarea protecției mediului.



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

Pentru celelalte situații care nu vizează domeniul protecției mediului, în lipsa unei justificări rezonabile, care să reiasă din cuprinsul expunerii de motive, nu se poate verifica dacă limitarea dreptului de acces la o instanță s-a făcut cu respectarea prevederilor art. 53 din Constituția României, republicată, care reglementează condițiile în care se poate dispune restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale, respectiv ca măsura să fie necesară într-o societate democratică, să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

În acest context, Comisia a apreciat că reglementarea propusă este oportună, însă numai în ceea ce privește acțiunile formulate de asociațiile care activează în domeniul reglementat de Convenția de la Aarhus, respectiv în domeniul protecției mediului.

Referitor la propunerea de obligare a asociației să depună o cauțiune în valoare de 1% din valoarea investiției, dar nu mai mult de 50.000 lei, Comisia a reținut că astfel cum este formulat textul de la *art. 27^a alin. (1) lit. d)*, coroborat cu alin. (2) al acestui articol, aceasta reprezintă o cerință prealabilă formulării acțiunii în contencios administrativ, neîndeplinirea sa constituind un fine de neprimire, deși propunerea legislativă nu prevede expres o sancțiune în cazul nedeunerii cauțiunii.

Analizând dreptul comun cuprins în Codul de procedură civilă, Codul civil ori în Codul de procedură fiscală, Comisia a constatat că acestea stabilesc cerința consemnării unei cauțiuni pentru promovarea unei acțiuni civile doar în situațiile care vizează chestiuni legate de executarea silită¹, luarea unor măsuri asigurătorii și provizorii² ori în cazurile în care legea impune constituirea unei garanții pentru executarea unei obligații³.

De asemenea, Legea contenciosului administrativ nu prevede nicio situație care să impună plata vreunei cauțiuni. Legislația fiscală prevede obligația de plată a unei cauțiuni atunci când se solicită suspendarea executării unui act administrativ fiscal.

Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, prevede la art. 61 obligația persoanei vătămate care formulează o contestație în temeiul art. 8 să constituie o cauțiune sub sancțiunea respingerii contestației. În acest caz, necesitatea consemnării unei cauțiuni este prevăzută în cadrul procedurii

¹ De exemplu art. 719, art. 882 din Codul de procedură civilă, art. 278 din Codul de procedură fiscală

² De exemplu art. art. 953 din Codul de procedură civilă

³ De exemplu art. 393 din Codul civil



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

administrative derulate de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, nu și pentru procedura derulată în fața instanței.

În acest context, este necesar să se analizeze dacă obligația de a plăti o cauțiune, care poate reprezenta o îngrădire a dreptului de acces la justiție, în scopul îndeplinirii celor prejudiciați prin promovarea unei acțiuni în instanță, acțiune care nu conduce în mod direct la suspendarea efectelor unui act administrativ, este justificată și proporțională.

În același timp, Comisia a apreciat că un eventual prejudiciu ar putea fi generat doar în situația suspendării efectelor actului administrativ atacat, context în care obligația de plată a unei cauțiuni ar putea viza doar cererile privind suspendarea executării unui astfel de act.

În altă ordine de idei, din modul de redactare a textului propus la art. 27⁴ alin. (1) lit. d) se deduce că doar în cazul cererilor îndreptate împotriva actelor administrative al căror obiect vizează „investiții” se impune plata unei cauțiuni, în timp ce pentru toate celelalte cereri cauțiunea nu ar fi datorată.

Această diferențiere nu are la bază niciun fel de justificare cât timp scopul cauțiunii constă în acoperirea prejudiciilor cauzate prin simpla contestare în instanță a actului administrativ. În plus, este greu de identificat sfera actelor administrative care vizează „investiții”, termenul nefiind definit prin propunerea legislativă.

Prin propunerea de la *alineatul (5) al art. 24* se instituie răspunderea personală patrimonială a membrilor consiliului director, în solidar cu asociația, pentru prejudiciile cauzate terților, în cazul în care acțiunea a fost respinsă prin hotărâre judecătorească definitivă.

O astfel de reglementare care instituie o prezumție de culpă a membrilor consiliului director pentru prejudiciile cauzate prin formularea unei acțiuni care a fost respinsă este de natură a îngreui accesul la justiție al asociațiilor. Mai mult, angajarea răspunderii membrilor consiliului director, în solidar cu asociația, nu se poate întemeia decât pe răspunderea civilă delictuală, fiind necesară îndeplinirea cumulativă a condițiilor prevăzute de lege (fapta ilicită, prejudiciu, legătura de cauzalitate, vinovăția).

Potrivit art. 219 din Codul civil, faptele licite sau ilicite săvârșite de organele persoanei juridice obligă însăși persoana juridică, însă numai dacă ele au legătură cu atribuțiile sau cu scopul funcțiilor încredințate. Faptele ilicite atrag și răspunderea personală și solidară a celor care le-au săvârșit, atât față de persoana juridică, cât și față de terți.

Or, simplu fapt de a fi formulat o acțiune în justiție care a primit o soluție definitivă de respingere nu poate fi asimilat unei fapte ilicite, cu consecința angajării răspunderii civile a membrilor consiliului director care au decis introducerea respectivei acțiuni, iar faptele licite



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011



CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII

„Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței justiției”
(art. 133 alin.1 din Constituție, republicată)

săvârșite de organele persoanei juridice pot atrage doar răspunderea persoanei juridice, în condițiile legii.

Din cuprinsul propunerii de la *art. 11* rezultă că prevederile actului normativ urmează a fi aplicabile și proceselor aflate pe rolul instanțelor de judecată la data intrării în vigoare a legii. O astfel de normă ar nesocoti principiul neretroactivității legii, prevăzut la art. 16 din Constituția României, republicată.

De asemenea, textul propus vine în contradicție cu prevederile art. 24 din Codul de procedură civilă potrivit cărora dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor începute după intrarea în vigoare a acesteia.

Astfel, și în cazul acțiunilor în justiție aflate pe rolul instanțelor de judecată la data intrării în vigoare a actului normativ, asociațiile vor avea obligația să depună la dosarul cauzei, în termen de maximum 45 zile de la data publicării legii, înscrisurile în dovedirea legitimării procesuale prevăzute de reglementarea propusă (procesul-verbal întocmit conform art. 24 alin. 2 lit. c³ și memoriul justificativ conform art. 27⁴ alin. 2).

Textul nu prevede soluțiile pe care instanța de judecată le-ar putea pronunța în cazul neîndeplinirii cerințelor specificate, însă obligativitatea depunerii la dosar a unor documente care certifică îndeplinirea acestora ar rămâne fără eficiență dacă nu ar putea fi avute în vedere la soluționarea cauzei. În acest context, neîndeplinirea unor condiții dintre cele propuse la art. 27⁴ ar impune respingerea acțiunii, deși la data promovării acesteia asociația îndeplinea toate condițiile de exercițiu ale acțiunii prevăzute de legea în vigoare.

În final, Comisia a constatat că în cuprinsul expunerii de motive se arată că modificările și completările propuse au în vedere toate organizațiile non-guvernamentale.

Cu toate acestea, propunerile vizează doar secțiunile *Constituirea și înscrierea asociației și Organizarea și funcționarea asociației* din O.G. 26/2000. Prin urmare, modificările și completările propuse la art. 6 alin. (4), art. 24 alin. (2) lit. c¹-c³, art. 24 alin. (5) și art. 27⁴ nu se vor aplica și în cazul fundațiilor sau a altor organisme sociale, fără a exista o justificare pentru această reglementare diferită.

Cu deosebită considerație,

Secretar general

Judecător Andreea Silviu Uzlaşu



Tel: (+40)21-311.69.32
Fax: (+40)21-311.69.37



Website: www.csm1909.ro
Email: legislatie@csm1909.ro



Calea Plevnei nr. 141B, sector 6,
cod poștal 060011